

Upravni sud u Rijeci

UDK 347.998.85(497.5Rijeka)(094.8)
351.94(497.5Rijeka)(094.8)

STATUS UPRAVNOG AKTA PROCJENJUJE SE PO STVARNOM SADRŽAJU AKTA; SAMOSTALNOST JAVNOPRAVNOG TIJELA PRILIKOM RJEŠAVANJA STVARI; PRIMJER RJEŠAVANJA SPORA BEZ PRESUDE ZBOG NEDOSTATAKA AKATA KOJI SPREČAVAJU OCJENU NJEGOVE ZAKONITOSTI – PRIMJER ODOBRENJA ZA RAD U REGULIRANOJ PROFESIJI MEDICINSKE SESTRE

Čl. 15/2. Zakona o sestrinstvu, NN 121/03, 117/08 i 57/11; čl. 5. i čl. 9. Zakona o općem upravnom postupku (ZUP), NN 47/09

Upravni sud u Rijeci poništio je odluku Hrvatske komore medicinskih sestara od 5. listopada 2012., predmet vratio na ponovni postupak tuženiku te odbio dio zahtjeva tužiteljice u kojem se traži odobrenje za samostalni rad (licencija) i naknada troškova spora.

Aktom tuženika od 5. listopada 2012., naslovljenim *Izdavanje odobrenja za samostalan rad u reguliranoj profesiji medicinska sestra u Republici Hrvatskoj – odgovor, daje se*, navedeno je da tuženik nije u mogućnosti tužiteljici izdati odobrenje za samostalan rad u Republici Hrvatskoj u reguliranoj profesiji medicinske sestre na temelju rješenja o priznavanju inozemne visokoškolske kvalifikacije Agencije za znanost i visoko obrazovanje. Navedenim aktom tužiteljica je ujedno upućena da Agenciji za znanost i visoko obrazovanje podnese pisani zahtjev za dodatnim pojašnjenjem predmetne inozemne visokoškolske kvalifikacije kako bi tuženik mogao u okviru svoje nadležnosti provesti daljnji postupak izdavanja spomenutog odobrenja.

Tužiteljica osporava zakonitost tuženikova akta i tvrdi, u bitnome, da je na Univerzitetu u B. – Visokoj zdravstvenoj školi stekla akademsku titulu

i stručno zvanje bakalaureat/bachelor zdravstva, smjer sestrinstvo, a ta je inozemna visokoškolska kvalifikacija rješenjem Agencije za znanost i visoko obrazovanje priznata za potrebe zapošljavanja u Republici Hrvatskoj, slijedom čega je tuženiku podnijela zahtjev za izdavanje odobrenja za samostalan rad u reguliranoj profesiji medicinske sestre u Republici Hrvatskoj (dalje: odobrenje). Smatra da je taj zahtjev upravna stvar.

Tužiteljica predlaže da Sud poništi osporenu odluku tuženika, da joj izda odobrenje za samostalan rad (licenciju) za medicinsku sestru koja je završila studij sestrinstva (prvostupnicu sestrinstva) te da naloži tuženiku da tužiteljici nadoknadi troškove ovog spora, s pripadajućim zakonskim zateznim kamatama. Podredno, ako Sud ne utvrdi da je osporena odluka upravni akt, predlaže da Sud, zbog šutnje tuženika, tužiteljici izda odobrenje za samostalan rad (licenciju) za medicinsku sestru koja je završila studij sestrinstva (prvostupnicu sestrinstva) te da naloži tuženiku da tužiteljici nadoknadi troškove ovog spora, s pripadajućim zakonskim zateznim kamatama.

Tuženik u odgovoru na tužbu ističe, u bitnome, da osporeni akt nije upravni akt u smislu odredbi ZUP-a i Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10 i 143/12, u nastavku: ZUS), jer ne sadržava elemente upravnog akta, niti se njime odlučuje o pravima tužiteljice. Smatra da diplomanti Visoke zdravstvene škole u B. nemaju kompetencije tražene prema pravnoj stečevini Europske unije koju je prihvatila Republika Hrvatska, pa bi izdavanje odobrenja tim diplomantima tuženika moglo cijeli pravni sustav, a posljedično i Republiku Hrvatsku, dovesti u nezavidan položaj u odnosu prema Europskoj uniji. Ističe i da je sustav obrazovanja u Republici Hrvatskoj znatno rigorozniji s obzirom na razinu stečenih znanja u Bosni i Hercegovini. Upozorava da je Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, vezano uz tu problematiku, svojim mišljenjem od 21. svibnja 2012. predložilo osnivanje multidisciplinarnе komisije na nacionalnoj razini te da je Ministarstvo zdravlja dopisom od 8. kolovoza 2012. obavijestilo tuženika da zasad nije postiglo dogovor s Ministarstvom znanosti, obrazovanja i sporta o načinu rješavanja te problematike, uz najavu da će nakon postignutog dogovora dati mišljenje tuženiku kako postupati po zahtjevima članova tuženika za priznavanje stranih obrazovnih kvalifikacija. Navodi da tuženik u procesu svojeg rada potpada pod nadzor Ministarstva zdravlja, da stoga ne može samostalno odlučivati o zahtjevima za izdavanje odobrenja te da tuženik zasad nije primio novu uputu kako postupati u takvim slučajevima. Tuženik predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev.

Prema čl. 15/2. Zakona o sestrinstvu, o davanju odobrenja za samostalan rad (licencije) medicinskoj sestri upisanoj u registar rješenjem odlučuje

Hrvatska komora medicinskih sestara (ovdje tuženik). Odredbom st. 3. navedenoga članka propisano je da protiv rješenja iz st. 2. toga članka nije dopuštena žalba, već se može pokrenuti upravni spor.

Na temelju odredbe čl. 15/2. Zakona o sestrinstvu, u predmetnim upravnim stvarima tuženik ima položaj pravne osobe s javnim ovlastima – javnopravnog tijela iz čl. 1. ZUP-a, čija službena osoba (u smislu čl. 23. ZUP-a) samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti u postupku te na temelju utvrđenih činjenica i okolnosti rješava upravnu stvar (čl. 9/1. ZUP-a). Također, javnopravno tijelo rješava upravnu stvar na temelju zakona i drugih propisa te općih akata donesenih na temelju zakonom utvrđenih javnih ovlasti (čl. 5/1. ZUP-a).

Stoga Sud ne prihvaća pozivanje tuženika na vezanost stavovima Ministarstva zdravlja, niti smatra pravno prihvatljivim stav tuženika prema kojem ne može odlučivati u predmetnim stvarima prije dobivanja upute Ministarstva zdravlja.

Sud je utvrdio:

- da upućivanje tužiteljice na obraćanje Agenciji za znanost i visoko obrazovanje radi dodatnih pojašnjenja, sadržano u osporenom aktu, nema obilježje pozivanja stranke na dostavu dokaza potrebnih za utvrđivanje materijalne istine prilikom rješavanja upravne stvari, već je riječ o upućivanju stranke na pribavljanje materijalnopravnog sadržaja, zbog čega se taj akt ne može smatrati pozivanjem stranke na dostavu dokaza, pri čemu javnopravno tijelo u upravnom postupku nije ovlašteno upućivati stranku na pribavljanje materijalnopravnih sadržaja;
- da osporeni akt ima bitna obilježja upravnog akta (pojedinačne odluke);
- da osporeni akt ne sadržava obrazloženje koje bi omogućilo ocjenu njegove zakonitosti, zbog čega je Sud ovaj spor odlučio riješiti bez rasprave (čl. 36/3. ZUS-a).

Dodatno se napominje da argumentacija sadržana u podnescima tuženika u ovome sporu ne može nadomjestiti izostanak valjanog obrazloženja u osporenoj odluci. Pri tome je stajalište Suda da se rješavanje predmetne upravne stvari, koja je u isključivoj nadležnosti tuženika, kao samostalno-ga javnopravnog tijela, ne može temeljiti na pozivanju na korespondenciju između pojedinih ministarstava, objavljene stavove ministra zdravlja i sl., već isključivo na mjerodavnome materijalnom pravu, što uključuje i pravnu stečevinu Europske unije inkorporiranu u važeće domaće zakonodavstvo.

Presuda od 25. travnja 2013.

PRIMJENA KOLEKTIVNOG UGOVORA ZA DRŽAVNE SLUŽBENIKE I NAMJEŠTENIKE U LOKALNOJ JEDINICI KADA TA JEDINICA NIJE POTPISNICA KUDS-a, VEĆ JE PROPISALA PODREDNU PRIMJENU KUDS-a

Čl. 71. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike Republike Hrvatske (KUDS), NN 93/08, 23/09, 39/09, 90/10

Prvostupanjskim rješenjem Općine V., Jedinstvenoga upravnog odjela, od 30. prosinca 2011. određena je isplata otpremnine tužitelju u iznosu od 38.450,24 kuna, slijedom prestanka službe po sili zakona, istekom roka raspolaganja.

Tuženik je rješenjem od 23. siječnja 2012. odbio žalbu tužitelja protiv prvostupanjskog rješenja.

Tužitelj osporava zakonitost tuženikove odluke i tvrdi, u bitnome, da je prilikom određivanja iznosa tužiteljeve otpremnine propušteno primijeniti odredbu čl. 71. KUDS-a, na što upućuje odredba čl. 2. Pravilnika o unutarnjem redu (Glasnik K. županije, br. 4/10, u nastavku: Pravilnik), donesenog od načelnika Općine V., jer je odredba čl. 71. KUDS-a za tužitelja povoljnija, u smislu odredbe čl. 7/3. Zakona o radu (NN 149/09 i 61/11).

Tuženik u odgovoru na tužbu ostaje kod navoda osporenog rješenja, dodaje da Općina V. nije potpisnik KUDS-a, slijedom čega bi primjena KUDS-a bila protivna odredbi čl. 3/2. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08 i 61/11, u nastavku: ZSN), te predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev.

Među strankama ovoga upravnog spora je sporno je li postojala pravna osnova da otpremnina tužitelju bude utvrđena primjenom odredbi KUDS-a, tj. sukladno odredbama čl. 71. i čl. 67. KUDS-a, koje nisu primijenjene prilikom donošenja prvostupanjskog rješenja.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, Sud je utvrdio da je tužbeni zahtjev osnovan.

Prestanak službe istekom roka raspolaganja i pravo službenika upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na otpremninu uređeni su odredbama čl. 109. ZSN-a.

Odredbe o propisima koji se primjenjuju na službeničke odnose u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi sadržane su u čl. 3. ZSN-a.

Pravilnikom o unutarnjem redu utvrđuju se – pored unutarnjeg ustrojstva upravnih tijela, naziva i opisa poslova radnih mjesta, stručnih i drugih

uvjeta za raspored na radna mjesta te broja izvršitelja – i druga pitanja od značenja za rad upravnih tijela u skladu sa statutom i općim aktima lokalne jedinice (čl. 4/4. ZSN-a), iz čega slijedi da lokalne jedinice pravilnikom o radu mogu uređivati i materiju pravilnika o radu iz čl. 125/1. Zakona o radu, što lokalne jedinice nerijetko i čine. Tako je i Općina V., pored odredbi o pravima i obvezama službenika i namještenika, sadržanih u čl. 17.-19. Pravilnika (tim odredbama nije uređen iznos otpremnine), odredbom čl. 2. Pravilnika propisala da se na pitanja koja se odnose na ostvarivanje prava i obveza iz službe, a nisu uređena Pravilnikom, primjenjuju odredbe ZSN-a i KUDS-a (pritom su očitom pogreškom kao naznaka objave KUDS-a navedene Narodne novine br. 149/09, iako je nedvojbeno da je riječ o jedinom važećem KUDS-u u vrijeme donošenja Pravilnika, a taj je Kolektivni ugovor objavljen u Narodnim novinama br. 93/08, 23/09, 39/09 i 90/10).

Prema čl. 7/3. Zakona o radu, ako je neko pravo iz radnog odnosa različito uređeno ugovorom o radu, pravilnikom o radu, sporazumom sklopljenim između radničkog vijeća i poslodavca, kolektivnim ugovorom ili zakonom, primjenjuje se za radnika najpovoljnije pravo, ako ovim ili drugim zakonom nije drukčije određeno (načelo primjene za radnika povoljnijeg prava).

Otpremnina se ne smije ugovoriti odnosno odrediti u iznosu manjem od jedne trećine prosječne mjesečne plaće koju je radnik ostvario u tri mjeseca prije prestanka ugovora o radu, za svaku navršenu godinu rada kod tog poslodavca (čl. 119/2. Zakona o radu), pri čemu ukupni iznos otpremnine ne može biti veći od šest prosječnih mjesečnih plaća koje je radnik ostvario u tri mjeseca prije prestanka ugovora o radu, ako zakonom, kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu ili ugovorom o radu nije određeno drukčije (st. 3. navedenoga članka).

Uglavkom čl. 71/1. KUDS-a određeno je da službenik kojem služba prestaje istekom roka u kojem je bio stavljen na raspolaganje Vladi ima pravo na otpremninu u visini 65% njegove prosječne mjesečne plaće isplaćene u zadnja tri mjeseca prije stavljanja na raspolaganje, za svaku godinu radnog staža ostvarenog u državnoj službi. Uglavkom čl. 67. KUDS-a određeno je da je pritom riječ o neto iznosima. U ovom slučaju, dakle, odredbe čl. 71/1., vezano za čl. 67. KUDS-a, za radnika (ovdje tužitelja) povoljnije su nego opće odredbe čl. 119/2. i 3. Zakona o radu.

U ovom slučaju načelnik Općine V., koji je, osim sklapanja kolektivnog ugovora, ovlašten i za donošenje pravilnika o unutarnjem redu (čl. 4/3. ZSN-a), Pravilnikom je propisao podrednu primjenu odredbi KUDS-a na

pitanja koja se odnose na ostvarivanje prava i obveza iz službe, a nisu uređena Pravilnikom ni ZSN-om, za što ovaj Sud ne nalazi pravne zapreke, jer takva mogućnost nije isključena nekom kogentnom pravnom normom. Stoga su javnopravna tijela u upravnom postupku bila dužna primijeniti odredbu čl. 2. Pravilnika te uglavke čl. 71/1. i čl. 67. KUDS-a, vezano za normu čl. 7/3. Zakona o radu, te tužitelju utvrditi otpremninu sukladno navedenim odredbama KUDS-a.

Pored spomenutih razloga, koji su dovoljni za usvajanje tužbenog zahtjeva, dodatno se napominje da, prema ocjeni ovog Suda, upućivanje na primjenu KUDS-a sadržano u čl. 2. Pravilnika, koji je javno objavljen i opće dostupan, ima karakter specifičnog oblika jednostrane izjave o pristupanju normativnom dijelu KUDS-a (kojem dijelu pripadaju i odredbe o otpremnini), bez pristupanja obligacijskom dijelu KUDS-a te bez stjecanja svojstva stranke toga Kolektivnog ugovora.

Stoga je valjalo usvojiti tužbeni zahtjev te je Sud, na temelju odredbe čl. 58/1., vezano za odredbu čl. 22/3. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10 i 173/12), sam riješio stvar tako da je poništio drugostupanjsko i prvostupanjsko rješenje doneseno u upravnom postupku te naložio prvostupanjskom tijelu da tužitelju zakonito utvrdi otpremninu (primjenom mjerodavnih odredbi KUDS-a), i da mu je isplati.

Presuda od 30. travnja 2013.

ODLUKA DONESENA U POSTUPKU DAVANJA JAVNE POVRŠINE U ZAKUP NIJE UPRAVNI AKT

Čl. 2. Zakona o općem upravnom postupku (ZUP), NN 47/09, čl. 3/1. t. 1. Zakona o upravnim sporovima (ZUS), NN 20/10, 143/12

Upravni sud u Rijeci rješenjem je odbacio tužbu tužitelja kojom on osporava zakonitost tuženikove odluke od 25. ožujka 2013., kojom je odbijen prigovor protiv odluke tuženika od 4. ožujka 2013. Potonjom odlukom najpovoljnijom ponudom za davanje u zakup javne površine, поближе označene u toj odluci, ocijenjena je ponuda M. C. iz K., s ponuđenom zakupninom od 22.555,00 kuna godišnje. Ta je odluka donesena u okviru javnog natječaja za davanje u zakup javne površine, koji je raspisao Grad K.

Ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora.

Odluka od 4. ožujka 2013. donesena je na temelju Odluke o davanju u zakup javnih površina za postavu privremenih objekata (Službene novine

P.-g. županije, broj 18/10 i 10/12). Tim općim aktom uređeni su uvjeti i način davanja u zakup javnih površina na području Grada K. za postavljanje privremenih objekata, lokacije za njihovo postavljanje, postupak davanja u zakup i zasnivanje zakupa, visina zakupnine, prestanak ugovora o zakupu te nadzor nad provođenjem općeg akta.

Sukladno prethodnom, davanje javne površine u zakup ne čini upravnu stvar u smislu odredbe čl. 2. ZUP-a, već je riječ o imovinskoj (poslovnoj) odluci jedinice lokalne samouprave kojom se zasniva ugovorni zakupni odnos, a ta se odluka donosi u okviru ovlasti jedinica lokalne samouprave da upravljanju javnim površinama, pri čemu ugovorena zakupnina nije javno davanje o kojem se odlučuje upravnim aktom.

Osporena odluka ne čini pojedinačnu odluku (upravni akt) iz čl. 3/1. t. 1. ZUS-a, pa ocjena njezine zakonitosti ne može biti predmet upravnog spora.

Podredno, u ovom slučaju postoji i razlog za odbacivanje tužbe iz čl. 30. t. 4. ZUS-a, vezan za odredbu čl. 34/1. t. 7. Zakona o parničnom postupku (NN 148/11 – proć. tekst), uzme li se u obzir da je sudska zaštita u sporovima iz zakupnih odnosa osigurana pred redovnim sudovima.

Rješenje od 7. svibnja 2013.

VLASNIK ZEMLJIŠTA NIJE JEDINI OVLAŠTENIK IZDAVANJA LOKACIJSKE DOZVOLE; ODNOS IZDAVANJA LOKACIJSKE DOZVOLE I IZVLAŠTENJA

Čl. 107. i 110. Zakona o prostornom uređenju i gradnji, NN 76/07, 38/09, čl. 9. i 20. Zakona o izvlaštenju, NN 9/94, 35/94, 112/00, 114/01, 79/06, 45/11, 34/12

Presudom od 13. lipnja 2013. Upravni sud u Rijeci odbio je tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje rješenja Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja od 16. veljače 2012. i lokacijske dozvole P.-g. županije, Upravnog odjela za graditeljstvo i zaštitu okoliša od 9. svibnja 2011.

Lokacijskom dozvolom P.-g. županije, Upravnog odjela za graditeljstvo i zaštitu okoliša, od 9. svibnja 2011. investitoru P.-g. županiji određeni su lokacijski uvjeti za građenje Centra za dobrobit životinja – park domaćih životinja i edukacijski centar (dalje: Centar).

Protiv navedene lokacijske dozvole tužitelj je izjavio žalbu koju je tuženik rješenjem od 16. veljače 2012. odbio.

Tužitelj je protiv tuženika pravodobno ovom Sudu podnio tužbu kojom osporava zakonitost navedenog drugostupanjskog rješenja, navodeći u bitnom da je vlasnik k.č.br. 995, k.č.br. 996 i k.č.br. 1036/3, k.o. B., na kojima je predviđena izgradnja građevine za koju je izdana lokacijska dozvola, a da se sukladno pozitivnim zakonskim propisima bez prethodno provedenog postupka izvlaštenja ne može izdati lokacijska dozvola za građenje na tuđem zemljištu. Predlaže da Sud poništi osporavano drugostupanjsko rješenje i lokacijsku dozvolu prvostupanjskog tijela te predmet vrati tuženiku na ponovni postupak.

Tuženik u odgovoru na tužbu ostaje kod navoda iz osporenog rješenja.

U ovom je upravnom sporu sporno jesu li osporeno rješenje i lokacijska dozvola zakoniti budući da vlasnik dijela nekretnina predviđenih za gradnju Centra nije investitor, već tužitelj koji se izgradnji protivi.

Sud je izveo dokaze uvidom u dokumentaciju koja se nalazi u spisu predmeta upravnog postupka u kojem je doneseno osporeno rješenje te u spisu ovoga upravnog spora.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, Sud je utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

Odredbama čl. 103.–118. Zakona o prostornom uređenju i gradnji propisan je postupak izdavanja lokacijske dozvole. Člankom 110. propisano je da su vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini stranka u postupku izdavanja lokacijske dozvole, ali navedenim odredbama nije propisano da se lokacijska dozvola može izdati isključivo vlasniku zemljišta, već je čl. 107. određeno da se zahtjevu za izdavanje lokacijske dozvole prilaže dokaz o pravnom interesu podnositelja zahtjeva.

Prema mišljenju Suda, pravni interes za izdavanje lokacijske dozvole ima stranka koja ima realnu hipotetičnu mogućnost sagraditi građevinu za koju traži lokacijsku dozvolu. Stoga ima pravni interes u prvom redu vlasnik ili nositelj prava građenja, odnosno stranka koja posjeduje drugi taksativno navedeni dokaz iz Zakona o prostornom uređenju i gradnji temeljem kojeg investitor ima pravo graditi, ali i svaki investitor koji učini vjerojatnim da će na temelju relevantnih propisa, izvlaštenjem ili drugim načinom, steći pravo na građenje.

Čl. 20. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 36/09, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12) propisano je da županija u svom samoupravnom djelokrugu, između ostalog,

obavlja poslove planiranja i razvoja mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Uvidom u idejni projekt projektanta I. P., iz studenoga 2010., koji je sastavni dio osporene lokacijske dozvole, Sud je utvrdio da je prema idejnom projektu Centar dio cjeline Parka domaćih životinja i edukacijskog centra koji se osim Centra sastoji od još tri funkcionalno odvojene cjeline: skloništa za napuštene i nezbrinute životinje, hotela za životinje s pratećim servisom i prostora za obuku i školovanje pasa. Namjena Centra je edukacija mladih naraštaja o domaćim životinjama.

Uvidom u Prostorni plan uređenja Općine K. (Službene novine P.-g. županije, broj 34/07, dalje: Prostorni plan uređenja Općine K.) Sud je utvrdio da je Centar predviđen citiranim prostornim planom, što je pravilno utvrdilo i prvostupanjsko tijelo.

Sud je zaključio da je investitor P.-g. županija dokazao da ima pravni interes za građenje Centra jer je projekt je u skladu sa samoupravnim djelokrugom županije, izgradnja Centra predviđena je Prostornim planom uređenja Općine K. i smjernicama rada P.-g. županije, a investitor kontinuirano poduzima radnje na realizaciji projekta.

Čl. 20. Zakona o izvlaštenju propisano je da se prijedlogu za izvlaštenje između ostalog prilaže pravomoćna lokacijska dozvola, dok je člankom 9. istoga Zakona propisano da se odluka o utvrđivanju interesa Republike Hrvatske u svrhu izvlaštenja donosi ako je planirani zahvat u skladu s detaljnim planom uređenja odnosno pravomoćnom lokacijskom dozvolom.

Presuda od 13. lipnja 2013.

*Mateja Crnković**

* Mateja Crnković, asistentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: matejacrnkovic@gmail.com)

NAKNADA TROŠKOVA ODVJETNIKA STRANKE U UPRAVNOM POSTUPKU

Čl. 161/2. i 161/5. Zakona o općem upravnom postupku (ZUP), NN 47/09

Troškovi nagrade opunomoćeniku koji je odvjetnik čine troškove stranke, pa se na njih primjenjuju opće odredbe o naknadi troškova stranke.

»Prvostupanjskim rješenjem Ministarstva unutarnjih poslova, Odsjeka prvostupanjskog disciplinskog sudovanja, od 5. srpnja 2012. odbijen je zahtjev tužitelja za priznavanje troškova postupka u disciplinskom postupku. Prvostupanjsko tijelo svoju je odluku utemeljilo, u bitnome, na utvrđenjima da, iako je tužitelj u tom disciplinskom postupku zbog teže povrede službene dužnosti oslobođen odgovornosti, tužitelju, prema odredbama čl. 162/1. i čl. 162/5. ZUP-a, ne pripada pravo na troškove opunomoćenika u disciplinskom postupku. Pored toga, prvostupanjsko tijelo ocijenilo je da u ovom slučaju nije riječ o nužnim ni opravdanim troškovima, jer je to tijelo po službenoj dužnosti pribavljalo dokaze u spis, a ni u jednom trenutku nije bilo izgledno da na strani tužitelja postoji neznanje ili neukost koji bi mogli štetiti njegovim interesima. U obrazloženju prvostupanjskog rješenja navedeno je i da zastupanje po branitelju u disciplinskom postupku nije obvezatno, a to se tijelo poziva i na pisano mišljenje Središnjega državnog ureda za upravu od 31. svibnja 2006. prema kojem iz nepostojanja obveze plaćanja pristojbe u postupku zbog povrede službene dužnosti slijedi zaključak da ne postoji obveza stranke koja je izazvala postupak da protivnoj stranci nadoknadi opravdane troškove nastale sudjelovanjem u postupku.

Tuženik je rješenjem od 5. rujna 2012. odbio žalbu tužitelja izjavljenu protiv prvostupanjskog rješenja.

Među strankama ovoga upravnog spora sporna dva su pravna pitanja: obuhvaćaju li troškovi upravnog postupka i troškove nagrade za zastupanje stranke od strane odvjetnika te, ako obuhvaćaju, je li u predmetnom slučaju riječ o opravdanim troškovima koje je trebalo priznati.

Sud je uzeo u obzir provedene dokaze i činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke koje su nesporne u ovome upravnom sporu.

Policijski službenik u disciplinskom postupku ima pravo na branitelja koji u tom postupku ima položaj opunomoćenika (čl. 102/2. Zakona o policiji, NN 34/11).

Naknada troškova disciplinskog postupka nije uređena odredbama posebnih zakona (Zakona o policiji ni Zakona o državnim službenicima, NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11 i 34/12), pa se na tu materiju podredno primjenjuju odredbe ZUP-a.

Prema čl. 161/2. ZUP-a, u postupcima pokrenutim na zahtjev stranke ili u upravnim stvarima u kojima sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima, troškove postupka snosi stranka na zahtjev koje je postupak pokrenut ili protiv koje se vodio postupak koji je za nju nepovoljno okončan, ako nije drukčije propisano. Odredbom st. 5. navedenoga članka propisano je da troškove postupka, kad je postupak koji je pokrenut po službenoj dužnosti okončan povoljno za stranku, snosi javnopravno tijelo koje je postupak pokrenulo, ako nije drukčije propisano. Prema čl. 162/1. ZUP-a, svjedoci, vještaci, prevoditelji, tumači i privremeni zastupnici imaju pravo na nagradu odnosno naknadu stvarnih troškova nastalih u vezi s postupkom. Protivna stranka u dvostranačkim ili višestranačkim upravnim stvarima ima pravo na naknadu putnih troškova i izgubljene zarade ako je postupak okončan povoljno za tu stranku. Odredbom st. 5. navedenoga članka propisano je da troškove postupka, kao što su putni troškovi službenih osoba, izdaci za svjedoke, vještake, tumače, uviđaj, oglase i drugo koji su nastali u postupku, snosi stranka koja je cijeli postupak izazvala svojim postupanjem.

Tuženik pogrešno smatra da odredba čl. 162/1. ZUP-a isključuje mogućnost da priznate troškove postupka čini i nagrada za opunomoćenika koji je odvjetnik. Naime, tom odredbom uređeno je pravo na naknadu osoba koje nisu stranke u postupku, koje se angažiraju odnosno saslušavaju po odluci javnopravnog tijela koje nije vezano eventualnim prijedlogom stranke za njihovo angažiranje/saslušanje, a spomenuti troškovi čine troškove angažiranih/saslušanih osoba. Opunomoćenik stranke, pak, angažira se samostalnom odlukom stranke, a troškovi nagrade opunomoćeniku koji je odvjetnik čine troškove stranke, a ne troškove odvjetnika, pa se na njih primjenjuju opće odredbe o naknadi troškova stranke sadržane u čl. 161/2. i čl. 161/5. ZUP-a.

Zbog netom navedenog Sud ne prihvća ni stav Središnjeg državnog ureda za upravu od 31. svibnja 2006., na koji su se pozvali prvostupanjsko i drugostupanjsko tijelo.

Nadalje, tužitelj pravilno upozorava da su troškovi njegova zastupanja od odvjetnika u predmetnom postupku bili opravdani, jer je riječ o postupku u kojem je prijetila mogućnost da se tužitelju izrekne kazna za težu povredu službene dužnosti, uključujući mogućnost da mu se izrekne kazna

prestanka službe. Pored toga, riječ je o kompleksnom pravnom postupku, u kojem se zastupanje okrivljenika od kvalificiranog opunomoćenika (odvjetnika) ne može smatrati neopravdanim troškom.

Kako nagrada za rad opunomoćenika stranke koji je odvjetnik čini trošak stranke te kako je taj trošak u ovom slučaju bio opravdan, nije bilo osnove za odbijanje tužiteljeva zahtjeva postavljenog prvostupanjskom tijelu.«

Presuda, 2 UsI-1583/12-7 od 24. lipnja 2013.

*Damir Juras**

* Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Split (civil servant-adviser, Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, Split, e-mail: djuras@mup.hr)